

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR
COMITÉ DE INVESTIGACIONES

INFORME DE INVESTIGACIÓN



La población colombiana irregular en el Ecuador

Hacia su regularización

Lhasa Jaramillo Castelblanco

Quito – Ecuador

2008

| | | |
|--|--|---|
| Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador | | |
|  | Reconocimiento de créditos de la obra |  |
| | No comercial | |
| | Sin obras derivadas | |
| Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia | | |

Resumen

Este trabajo tiene como objetivos en primer lugar, mostrar que los flujos de población colombiana que han venido cruzando la frontera con Ecuador desde el 2001, de manera masiva y siempre en aumento son en su gran mayoría personas y familias desplazadas por la guerra colombiana y provenientes, también mayoritariamente, de los departamentos colombianos fronterizos con Ecuador. En segundo lugar, dada esta situación no es posible llamar y tratar a esta población como migrantes económicos sino como personas en situación de refugio. En tercer lugar, debido a que los flujos de personas desplazadas colombianas hacia el Ecuador ha desbordado la capacidad de atención y respuesta de las instituciones en el Ecuador y de los mismos gobiernos ecuatorianos que han tenido que asumir esta emergencia humanitaria, se hace urgente repensar maneras para restituir los derechos de esta población e integrarla a la sociedad.

En cumplimiento de estos objetivos el trabajo aborda, en la primera parte, el desplazamiento forzado en Colombia de manera general. En la segunda parte, se examina el caso del desplazamiento forzoso de población colombiana hacia el Ecuador desde 2001, desde la perspectiva de entender quienes son estas personas y porque migran, aquí se discute si es posible categorizarlas como migrantes económicos, también, se analizan las opciones reales de regularización que tiene esta población. En la tercera parte, se presenta el resumen del acercamiento que se tuvo con algunas de las instituciones públicas y privadas (ONG) del Ecuador que trabajan para y con esta población. El objetivo de la exploración con las instituciones fue recopilar información que nos ayude a visualizar que tanto está preparado el Ecuador, en términos institucionales, para atender a esta población. Reconociendo que las respuestas posibles al problema humanitario que representan los desplazamientos masivos de población hacia el Ecuador, se construyen sobre la base de lo que efectivamente se tiene para responder a estas situaciones. Finalmente, se hacen algunas sugerencias que contribuyan al respeto y ejercicio de derechos por parte de las personas colombianas refugiadas en el Ecuador y en la construcción de políticas más amplias que las integran como ciudadanas y ciudadanos.

Tabla de Contenido

| | |
|---|-----------|
| <i>Introducción.....</i> | <i>4</i> |
| <i>1. Generalidades del desplazamiento forzado en Colombia.....</i> | <i>7</i> |
| <i>2. La avalancha de colombianos hacia el Ecuador.....</i> | <i>14</i> |
| <i>2.1. ¿Migrantes económicos o desplazados por la guerra?.....</i> | <i>21</i> |
| <i>2.2. Los irregulares: ¿Pueden regularizarse?.....</i> | <i>25</i> |
| <i>3. Las Instituciones frente a población colombiana desplazada.....</i> | <i>27</i> |
| <i>3.1. Las entidades Públicas.....</i> | <i>28</i> |
| <i>3.2. Las ONGs.....</i> | <i>31</i> |
| <i>3.3. Análisis de la información Institucional</i> | <i>33</i> |
| <i>4. Recomendaciones para una propuesta de atención a la población colombiana irregular en el Ecuador.....</i> | <i>37</i> |
| <i>5. Conclusión.....</i> | <i>38</i> |
| <i>6. Bibliografía.....</i> | <i>39</i> |

Introducción

La presencia de colombianos y colombianas en Ecuador no es un fenómeno nuevo. Al contrario, en las zonas de frontera ha sido común el movimiento de personas colombianas hacia Ecuador y de personas ecuatorianas hacia Colombia. Sin embargo, no ha sido común el ingreso masivo de población colombiana que busca refugio en Ecuador. Es recientemente, a partir del año 2001, que de manera masiva e individualmente muchas familias colombianas han estado cruzando la frontera con Ecuador. ¿Por qué? Porque el conflicto armado en Colombia no sólo continua sino que desde el 2000 se agudizó con la implementación de la primera etapa del Plan Colombia, que significó iniciar las fumigaciones de cultivos de coca en el sur de Colombia.

También, desde mediados del 2002 el conflicto armado en Colombia adquirió el estilo propio del nuevo mandatario Álvaro Uribe Vélez, guerra contra las FARC, lo que se ha traducido en enfrenamientos permanentes entre ejército y paramilitares, de un lado, y, del otro lado, las FARC. Esta guerra se ha librado con toda su intensidad en las regiones del país que históricamente han estado bajo el control de las FARC (el sur y oriente de Colombia) donde, a su vez, se encuentran las principales zonas cocaleras.

Esta situación ha redundado en violencia sistemática contra la población civil, la mayoría rural, y desplazamientos masivos permanentes de esta población hacia el interior de Colombia y el cruce de la frontera, principalmente, con el Ecuador, que es el país que tienen más cerca. Sin que esto signifique que países como Venezuela o Panamá no hayan sentido los efectos del recrudecimiento del conflicto armado interno en Colombia desde mediados del 2002.

Por otro lado, hasta el momento no se vislumbran por parte de los actores armados ilegales colombianos soluciones pacíficas y negociadas reales al conflicto interno¹. Tampoco de parte del gobierno se percibe una actitud negociadora, el Presidente Uribe se mantiene firme en su posición de guerra contra las FARC². En consecuencia, el

¹ De hecho a pesar de haber pasado por un “proceso de paz” negociado con el Presidente Uribe los paramilitares continúan hostigando a la población civil en diferentes zonas del país.

² Uribe, luego de su posesión como Presidente en agosto de 2002, nunca le declaró la guerra a los paramilitares o al ELN. Al contrario, desde el comienzo de su gobierno negoció con estos grupos y continúa haciéndolo, a los primeros hasta les otorgó una zona de despeje para los diálogos, a pesar de sus promesas de campaña de no negociar con ningún grupo al margen de la ley, ni despejar ninguna zona del país a solicitud de alguno de estos grupos. Con respecto a las FARC, la posición del Presidente es radical, lo que se traduce en NO al dialogo, al despeje de alguna zona para este grupo y al acuerdo humanitario que permita liberar a las personas secuestradas por las FARC.

número de personas desplazadas por el conflicto armado interno en el sur de Colombia que traspasa la frontera con el Ecuador para protegerse ha venido en aumento y probablemente continuará, no sabemos hasta cuando, algunas de estas personas solicitan formalmente refugio otras no, ya sea por desconocimiento o temor. Si tomamos el número de solicitudes de refugio por año como un estimativo del número de personas colombianas que entran al Ecuador desplazadas por el conflicto armado interno, vemos que ese número tiende a aumentar. Así, en el 2000 fue de 475, 2001 fue de 3017, en 2003 11463, en 2004 baja a 7937 y se mantiene hasta 2007 cuando se recupera el nivel anterior con 11306 solicitudes de refugio³. Parece ser una tendencia, por tanto, el Ecuador debe de prepararse para mayores flujos de personas colombianas en su territorio en su territorio.

Por otro lado, entender el problema de estos flujos de población colombiana hacia el Ecuador no es sencillo ni, mucho menos, puede ser explicado de manera simple y equivocada como algunos proponen: la población colombiana llega al Ecuador por los atractivos de la dolarización, por tanto, son migrantes económicos. Este argumento será debatido en el texto y se aportarán evidencias de que la migración masiva de población colombiana al Ecuador, desde el año 2001, ha sido principalmente consecuencia del recrudecimiento del conflicto armado en el sur de Colombia.

Sin embargo, para tener un mejor entendimiento de la situación es necesario tener una idea, al menos general, de lo que ha sido el desplazamiento forzoso en Colombia. Para luego intentar entender ¿Por qué llegan tantos colombianos y colombianas al Ecuador?, ¿Quiénes son los y las que llegan?, ¿Qué hacer con esta población?, ¿Por qué no se regularizan?, ¿Como lograr que se regularicen?, ¿Qué oportunidades y que peligros representa para el Ecuador la llegada de tanta población colombiana?. Sin duda, todas estos interrogantes y sus posibles respuestas son relevantes para quienes nos interesamos por la situación de esta población, también, son relevantes para las personas, las autoridades y las Instituciones del Ecuador que deben atender la crisis humanitaria que representa la oleada de población colombiana desplazada que sigue llegando al Ecuador.

En este sentido, este trabajo busca responder algunas de estas preguntas para lo cual se plantea una hipótesis inicial que oriente el trabajo: *Las características que ha tomado*

³ Estos datos se presentan en el cuadro de la página 14, se obtuvieron del Informe de diciembre de 2007 de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

el conflicto armado en Colombia en los últimos años ha propiciado desplazamientos forzosos masivos hacia los países vecinos, particularmente, hacía el Ecuador. Esta situación parece ser una tendencia en consecuencia el Ecuador debe prepararse para responder a la misma desde el marco de una política de movilidad humana que reconozca el derecho internacional de los derechos humanos. A lo largo del trabajo trataré de probar esta hipótesis.

En cumplimiento de este objetivo el trabajo aborda, en la primera parte, el desplazamiento forzado en Colombia de manera general. En la segunda parte, se examina el caso del desplazamiento forzado de población colombiana hacia el Ecuador desde 2001, desde la perspectiva de entender quienes son estas personas y porque migran, aquí se discute si es posible categorizarlas como migrantes económicos, también, se analizan las opciones reales de regularización que tiene esta población. En la tercera parte, se presenta el resumen del acercamiento que se tuvo con algunas de las instituciones públicas y privadas (ONG) del Ecuador que trabajan para y con esta población. El objetivo de la exploración con las instituciones fue recopilar información que nos ayude a visualizar que tanto está preparado el Ecuador, en términos institucionales, para atender a esta población. Reconociendo que las respuestas posibles al problema humanitario que representan los desplazamientos masivos de población hacia el Ecuador, se construyen sobre la base de lo que efectivamente se tiene para responder a estas situaciones. Finalmente, se hacen algunas sugerencias que contribuyan al respeto y ejercicio de derechos por parte de las personas colombianas en situación de refugio en el Ecuador y en la construcción de políticas más amplias que las integran como ciudadanas y ciudadanos.

Por razones prácticas, extensión del trabajo y limitaciones de la autora en este trabajo se deja de lado el enfoque jurídico del refugio (legislación al respecto) y se centra la atención en la comprensión de la situación de quienes se ven obligadas y obligados en Colombia, en razón del conflicto interno, a abandonar sus vidas y huir hacia otro país para intentar reiniciarla.

1. Generalidades del desplazamiento forzado en Colombia

A pesar de la importancia y la frecuencia del desplazamiento forzado, no ha sido tema central para las ciencias sociales y económicas. Los estudios sobre migraciones se centran en las originadas por expectativas económicas, pero las producidas por los conflictos armados, especialmente los internos, no han recibido igual atención. En las décadas recientes, se comienza a considerar el desplazamiento forzado como una modalidad de migración entre cuyas causas se señalan la violencia, la persecución y la represión.

Un caso ilustrativo de esta situación lo constituye Colombia: Entre el 8 y el 10 % de la población total en Colombia ha sido víctima del desplazamiento forzado. Un promedio de 18.000 personas son desarraigadas por el conflicto armado en Colombia cada mes: más de 200.000 nuevos casos al año⁴. El desplazamiento forzado, consecuencia del conflicto armado, representa una crisis humanitaria sin precedentes para el Estado Colombiano.

El desplazamiento forzado en Colombia no debe considerarse sólo como desplazamiento interno, ya que al lado de miles de personas desplazadas internamente se ha venido produciendo el éxodo de colombianos y colombianas especialmente en los últimos diez años, muchos de ellos y ellas han solicitado refugio en diferentes países, aduciendo razones de seguridad. Otros han atravesado las fronteras de países como Ecuador, Venezuela, Brasil y Panamá en respuesta a la confrontación armada en la que confluyen tanto la disputa entre diversos actores armados como políticas derivadas de un nuevo orden mundial marcado por la lucha contra el narcotráfico, en la cual se ubica el Plan Colombia, la cruzada antiterrorista y la liberalización económica⁵.

Es innegable que el conflicto armado, hacía finales de la década del 90 y comienzos de la actual coincidió con una situación alarmante de desequilibrio macroeconómico del país, en el cual las causales de la violencia se agudizan con los desajustes sociales causados por el incremento de la pobreza y diferentes formas de exclusión como el desempleo, la informalidad y la marginalidad. La recesión económica y la agudización del conflicto tuvo como consecuencia inmediata una arremetida contra la población

⁴ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *"Compilación sobre desplazamiento forzado, Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional"*. Bogotá.2006.

⁵ Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES). "Colombia, Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado ¿Asunto militar o humanitario?" boletín No 55.2004. Disponible en: www.codhes.org.co

más vulnerable, la población rural, en un fuego cruzado que deja víctimas en todas las regiones del país, aumentando así el desplazamiento masivo: Quienes tienen algún poder económico migran asumiendo los altos costos económicos de residenciarse en un país diferente al lugar de origen, los y las demás permanecen en peregrinación dentro y fuera de Colombia con el agravante que fuera de Colombia son considerados y consideradas “irregulares”.

Desde una perspectiva de los derechos humanos el desplazamiento forzado implica una grave violación y expresa la dificultad del Estado para resolver los conflictos sociales y regionales que los originan. Según el propio Plan de Desarrollo 2003-2006 de Colombia, el desplazamiento forzado “se ha constituido en una estrategia de guerra que afecta fundamentalmente a la población rural, la cual es víctima de la disputa por el control territorial de los diversos actores armados y de la crisis agraria”.⁶ Lo que está en juego es el propio derecho a la vida y a la seguridad personal; la gente que se ve obligada a desplazarse de sus hogares enfrenta el desmembramiento familiar, la pérdida de la tierra, de los lazos sociales, de su trabajo y de su entorno; impone también retos a las regiones a donde llegan los desplazados que muchas veces se ven desbordadas en su capacidad de atención, incorporación y respuesta.

La agudización de la confrontación entre guerrillas, paramilitares y Ejército determina la configuración de zonas en disputa, que abarcan importantes porciones del territorio nacional, con una utilización intensiva del terror como estrategia para ejercer control sobre la población y la “limpieza” de los territorios que aspiran a controlar⁷. Esto a su vez repercute en un notorio incremento en las violaciones a los derechos humanos y una agudización de la crisis humanitaria asociada al fenómeno del desplazamiento forzado de población, al igual que una propagación del conflicto armado allende las fronteras, con el consiguiente aumento de personas impelidas a atravesar las fronteras en busca de protección en países vecinos como Venezuela, Ecuador y Panamá.

La expansión y degradación del conflicto armado ha tenido una notable incidencia en el fenómeno del desplazamiento forzado. De acuerdo con los estudios realizados por

⁶ Plan Nacional de Desarrollo .2003-2006. Presidencia de la República. de Colombia. p.21

⁷ Uribe, María Teresa. Las Soberanías en disputa: ¿Conflicto de identidades o de derechos? *En*: Estudios políticos No. 15. Instituto de Estudios políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre. Medellín. 1999.

CODHES y la Conferencia Episcopal de Colombia se diferenciarían tres períodos, de 1985 a 1997, de 1998 al 2002 y del 2003 hasta el presente.

Entre 1985 y 1997 el desplazamiento tiene como epicentro a Antioquia, la costa Atlántica y los llanos orientales. En Urabá, el bajo Atrato, los Montes de María, sur de Bolívar, la zona bananera y en la Sierra Nevada, el sur del Cesar y en el Meta, Casanare, y en el Bajo Putumayo, en estas zonas se producen desplazamientos masivos e individuales ante las amenazas, las masacres y ordenes de desalojo de la población civil por parte de los grupos paramilitares acorde con su propósito de “barrer” con la guerilla y sus bases de apoyo.

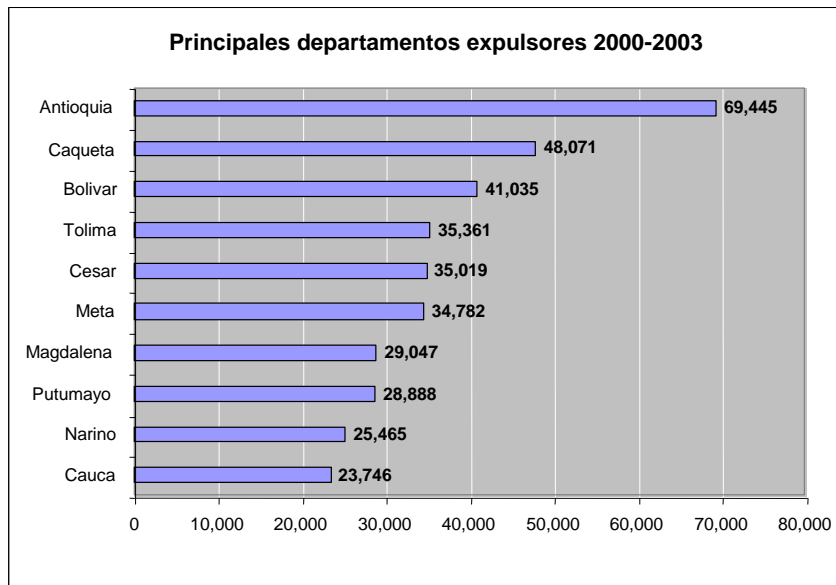
Entre 1998 a 2002, aumenta la existencia de zonas en disputa y con ello, los flujos de población forzada a desplazarse, agudizando la crisis humanitaria. Es lo que ocurre en el Chocó (Bajo y Medio atrato) en el occidente y el oriente antioqueños, el eje cafetero (Caldas, Risaralda, Quindío) en Cundinamarca, particularmente en la microregión de Rionegro, en el sur del Tolima, la Bota caucana, en valle del Cauca hacia el piedemonte de la cordillera central, y hacia la costa pacífica (puerto de Buenaventura). A estas alturas no hay región en donde no se registre la presencia de grupo armado y eventos de desplazamiento forzado, aunque ciertamente la temporalidad e intensidad del fenómeno son variables.

Esta correspondencia entre zonas en disputa y el desplazamiento forzado es revelador de su carácter no como una mera consecuencia de la confrontación armada, sino, ante todo, como una estrategia planeada y puesta en práctica por los actores armados para ejercer control de territorios que revisten una importancia estratégica⁸. El flujo constante de gentes desplazadas forzosamente, que día a día llega a las cabeceras municipales y a las ciudades desborda la capacidad de atención de las respectivas administraciones, de amigos y familiares que se solidarizan con su situación.

Con respecto a los departamentos expulsores, en el período entre 2000 y 2003, prácticamente, ningún departamento escapa a la acción de la violencia sobre la población civil. Todos los departamentos, excepto San Andrés y Providencia, fueron expulsores de población. No obstante, “el desplazamiento, al igual que las acciones del

⁸ ACNUR. “Balance de la Política Publica para la Atención Integral al Desplazamiento forzado en Colombia”, Bogotá.2006. También, Contraloría General de la República. “La gestión de la reforma agraria y el proceso de incautación y extinción de bienes rurales. Bogotá. 2005.

conflicto armado interno, no afecta de manera similar todas las regiones del país”⁹. Un grupo de departamentos ha sufrido el desplazamiento con mayor intensidad (ver Gráfico). Estos diez departamentos concentran el 61, 6% de las expulsiones en 2000-2003.



Fuente: ACNUR. “Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento forzado en Colombia”, Bogotá. 2006.

Es importante tomar en cuenta que las estimaciones presentadas en el gráfico se han efectuado a partir del número absoluto de población desplazada. Sin embargo, para evaluar la magnitud del problema es conveniente emplear la tasa de intensidad, entendida como la relación entre el número total de desplazados y el total de población en una determinada área geográfica¹⁰. Para aquellos departamentos con menor densidad de población, como es el caso de los departamentos del sur de Colombia, un número menor de personas desplazadas puede significar una emergencia humanitaria de mayores proporciones que en otros departamentos más poblados con mayor número total de desplazados pero un número proporcionalmente menor de desplazados con respecto a otros departamentos.

Según ACNUR, hacía el 2004 hay una disminución del total del desplazamiento en Colombia pero la intensidad del desplazamiento en los últimos años y del conflicto continuó, siendo especialmente grave en departamentos como Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo que presentan tanto una alta intensidad de desplazamiento, como un alto

⁹ ACNUR: Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá. Agosto 2006. p. 70.

¹⁰ *Ibíd.*

nivel de concentración relativa del desplazamiento, al estar dentro de los diez departamentos en que mas personas se desplazaron en los últimos seis años y estar entre los departamentos menos poblados de los diez mencionados¹¹. También, el informe de ACNUR reconoce que en los municipios que concentran el 73% del total de la población desplazada se cometieron el 47% de las masacres ejecutadas en el país.

A partir del año 2003 se producen cambios en la dinámica del conflicto armado a raíz de la aplicación de la política de seguridad democrática del Presidente Uribe que motiva un repliegue táctico de la guerrilla y una ofensiva del ejercito que se traduce en mayor presencia en los territorios bajo control guerrillero. También se da inicio a un proceso de negociación entre el Presidente Uribe y los paramilitares que redunda en un desmonte parcial de bloques o frentes en varias regiones del norte y centro del país: Urabá antioqueño, sur de Bolívar, Córdoba, Cesar, Tolima, entre otras, que son las zonas de mayor desplazamiento en valores absolutos, a excepción de Caqueta, en el período 2000-2003. La estrategia política-militar del Presidente Uribe ha tenido una positiva incidencia en una disminución de la magnitud del fenómeno en ciertos departamentos, pero no representa aún un cambio significativo en las características ni en la tendencia a la expansión, como lo evidencia la conversión de territorios en Nariño, Guanía, Vaupés y Vichada como nuevos epicentros del desplazamiento y la permanencia del Caquetá y el Putumayo como principales departamentos expulsores del sur de Colombia¹².

La intensificación de los desplazamientos en el sur, se explica por los logros obtenidos por los paramilitares en la consolidación de su proyecto de control de territorios en el norte y centro del país, mientras que en el sur, la guerrilla de las FARC se inserta con relativo éxito en los frentes de colonización y en las economías cocaleras y cocaineras y se dispone a resistir por todos los medios la ofensiva del Ejército y los paramilitares que, no obstante el proceso de desmovilización, no han desistido de su propósito de ejercer control sobre estos territorios¹³.

De esta manera se ha producido la emergencia de zonas en disputa en directa relación con un incremento de la población forzada a desplazarse. Dichas zonas por lo general corresponden a zonas de colonización y áreas de frontera. Al mismo tiempo hay una

¹¹ Ibíd.

¹² Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES). *La política del avestruz*, boletín No 58. 2005.

¹³ González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vásquez Teófilo. *Violencia y política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción de Estado*. Bogota. Cinep. 2006.

diferencia importante: No se trata de periferias alejadas y marginales, abandonadas a su propia suerte por el Estado, sino de zonas que, en el contexto de la globalización, han venido cobrando una importancia geoestratégica por múltiples razones; biodiversidad, recursos de petróleo, oro, la calidad de sus tierras aptas para el desarrollo de grandes proyectos agroindustriales, su cercanía a los puertos, autopistas, represas y el hecho de ser zonas de cultivo de coca con facilidades para el transporte y distribución hacia el exterior¹⁴.

Por otra parte, los desplazados de hoy se asemejan a los de los años cincuenta en el despojo de sus tierras. De acuerdo a los resultados de un censo de población desplazada realizado en el 2003¹⁵, el 58% de las familias corresponde a propietarios de parcelas abandonadas, mientras que el 14% son arrendatarios, el 9% tienen el carácter de propietarios colectivos (comunidades indígenas y afrocolombianas). Aparte del campesinado, hay presencia de maestros, comerciantes, funcionarios públicos, entre otros.

También es cierto que las condiciones socioeconómicas de la población desplazada en los municipios receptores son sumamente precarias. Además de la pérdida de bienes patrimoniales, la falta de acceso a la educación y el deterioro creciente del nivel de vida se destaca la progresiva desintegración del tejido social como consecuencia mayor del desplazamiento forzado del que han sido objeto. Según Pastoral Social y CODHES:

“las agresiones contra la población civil desestructuran unidades familiares, comunidades y procesos comunitarios y sociales largamente contruidos. En consecuencia se alteran profundamente la composición y el funcionamiento de las redes sociales (...) de aprovisionamiento y sostenimiento alimentario, generación de ingresos, gobernabilidad y control social interno”¹⁶.

Dentro de las necesidades de la población en situación de desplazamiento, la principal necesidad identificada por la Pastoral Social es contar con un empleo y/o medios de trabajar, con un 32%, seguida por vivienda con un 31%¹⁷. Esta información indica como la mayoría de la población en situación de desplazamiento permanece en condiciones de emergencia, en algunos casos crónica. Las principales razones por las

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ CODHES, Pastoral Social. Encuesta Nacional de población desplazada (2003). Disponible en www.Red.gov.co.

¹⁶ Secretariado Nacional de Pastoral Social y CODHES: “Desafíos para construir nación”, Feb. 2006, p.23.

¹⁷ Secretariado Nacional de Pastoral Social y CODHES: “Desafíos para construir nación”, Feb. 2006.

cuales esta población no puede en muchos casos superar la situación de extrema vulnerabilidad y recuperar su vida productiva son la elevada pérdida de activos, las bajas dotaciones de capital humano y la dificultad para vincularse a los mercados laborales. Algunos estudios han demostrado que la población desplazada requiere nueve años para alcanzar las condiciones de la población pobre en áreas urbanas¹⁸.

Por otro lado, en la actualidad –y en contraste con el manto de olvido que se tendió sobre la violencia de 1946 a 1958 y la suerte de las miles de familias rurales desplazadas¹⁹- se ha venido generado opinión pública frente al fenómeno del desplazamiento, la existencia de una instancia que como la Corte Constitucional y la presencia de organismos internacionales ha sido fundamental en el reconocimiento de este fenómeno y en la defensa de los derechos de la población desplazada por el conflicto armado interno por parte del Estado. En 1997 se aprobó una ley de origen parlamentario, por la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica. Posterior a ello, se han producido avances en el diseño e implementación de algunas políticas.

Sin embargo, la postura asumida por el Presidente Uribe de desconocimiento de la existencia de un conflicto armado y la tendencia a invisibilizar el fenómeno del desplazamiento constituye un retroceso, ha generado tensiones con organismos internacionales y con los gobiernos de países vecinos adonde continua llegando más y más desplazados.

¹⁸ Ana Maria Ibáñez: La estabilización socioeconómica de la población desplazada, Fundación Ideas para la Paz, Working Paper No. 3, Bogotá, Nov. 2006.

¹⁹ Bolívar, Ingrid. Violencia política y formación de Estado. Ensayo historiográfico sobre la dinámica regional de la violencia de los cincuenta en Colombia. Bogotá. Cinep, Cesó, Unianandes. 2006.

2. La avalancha de colombianos hacia el Ecuador

La presencia de colombianos y colombianas en Ecuador no es un fenómeno nuevo. Al contrario, en las zonas de frontera ha sido común el movimiento de colombianos hacia Ecuador y ecuatorianos hacia Colombia. Sin embargo, no ha sido común el ingreso masivo de colombianos que buscan refugio en Ecuador. El panorama cambió en el segundo semestre del año 2000. Los flujos masivos de población desplazada de Colombia hacia el Ecuador -que coinciden con hechos de violencia en Colombia- se han vuelto más frecuentes y la estadía de esta población en Ecuador se ha tornado cada vez más permanente. El notorio incremento de población que se ha visto forzada a emigrar hacia el Ecuador como consecuencia del conflicto armado interno en Colombia ha contribuido a agudizar la crisis humanitaria en la zona de frontera y en varias ciudades del Ecuador, lo que a su vez ha generado tensiones entre los gobiernos de Ecuador y Colombia²⁰.

Según la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, se consideran personas en situación de refugio quienes han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas de manera individual o colectiva, directa o indirectamente. En el Ecuador, pueden encontrarse, entre otras, como refugiados reconocidos por el gobierno ecuatoriano, como solicitantes de refugio en trámite, como potenciales solicitantes que no han presentado solicitud de refugio por desconocimiento o temor²¹.

Así, en septiembre del 2000, el inicio del Paro Armado de las FARC significó la salida masiva de familias campesinas colombianas del departamento del Putumayo y como consecuencia en octubre 1.100 personas fueron registradas como refugiados provisionales en la ciudad ecuatoriana y fronteriza de Lago Agrio²². Desde entonces, el

²⁰ En un balance del 2005 sobre el desplazamiento forzado en Colombia, Julio Roberto Meir, representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se identifica al Ecuador como el país que encabeza la lista de países de refugio, 33.010 colombianos, seguido por Estados Unidos con 31.071, Canadá con 13.084 y Costa Rica con 12.891.

²¹ De acuerdo a las ONG que participaron en este estudio debe incluirse otra categoría: quienes permanecen en el país a pesar de tener solicitudes de refugio negadas en segunda y definitiva instancia. Consideran que es necesario revisar los criterios que se están aplicando para otorgar el estatus de refugiado/da, también, que la situación de refugio permanece aunque no obtenga el reconocimiento legal.

²² Para un análisis más extenso de los primeros flujos de refugiados en Lago Agrio (2000-2001), ver Túpac-Yupanqui, L., Refugiados Colombianos en Lago Agrio, Servicio Jesuita a Refugiados, SJR-Ecuador. 2001.

incremento en el número de solicitudes de refugio presentadas por nacionales colombianos ha sido constante. Como se puede observar en el cuadro siguiente.

SOLICITUDES DE REFUGIO 2000 - 2007 (31 Diciembre de 2007)

GRAN TOTAL²³

| Año | SOLIC | ACEP | NEGA | CADU | CANC | REA | REPA | PEN | PEN. COM |
|-----------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| 2000 | 475 | 390 | 60 | | | | 36 | | |
| 2001 | 3017 | 1406 | 394 | 999 | | 87 | | | |
| 2002 | 6766 | 1578 | 1199 | 1586 | | 4 | 7 | | |
| 2003 | 11463 | 3270 | 4392 | 3606 | | 200 | 4 | | |
| 2004 | 7935 | 2420 | 4200 | 1930 | | 530 | 4 | | |
| 2005 | 7091 | 2435 | 2673 | 1312 | 11 | 587 | 168 | 168 | |
| 2006 | 7638 | 2026 | 2691 | 2 | 3 | 472 | 3 | 23 | |
| 2007 | 11306 | 2882 | 4299 | 0 | 16 | 39 | | 74 | |
| 2000- 2007 | 55691 | 16407 | 19908 | 9435 | 30 | 2132 | 141 | 235 | 7373 |
| % | 100,00 | 29,46 | 35,75 | 16,94 | 0,05 | 3,83 | 0,25 | 0,48 | 13,24 |

²³ Informe de 2000-2007 de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

| | |
|----------------|--|
| SOLIC | Solicitudes |
| ACEP | Aceptadas |
| NEGAD | Negadas |
| CAD | Caducados |
| REA | Reasentamiento (Recibe a los refugiados un tercer país) |
| REP | Repatriación (Regreso voluntario al país de origen) |
| CAN | Cancelados (Falsedad comprobada o viajes constantes al País donde sufrió persecución) |
| PEN | Pendientes porque no se ubica a los solicitantes. |
| PEN.COM | Pendientes porque se requiere de nueva entrevista. |

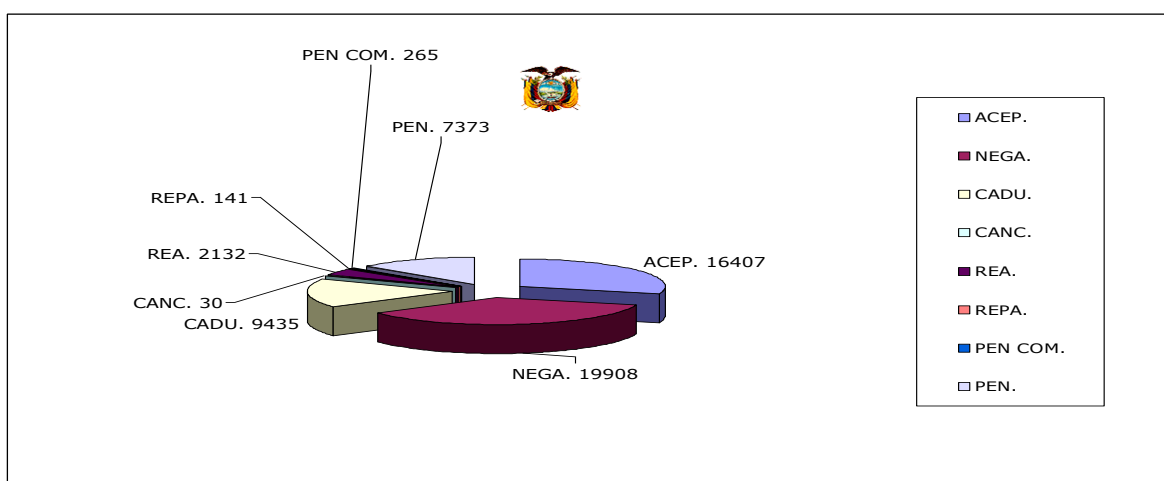
TOTAL SOLICITUDES 2000-2007: 55,691

PROMEDIO MENSUAL SOLICITUDES: 942

REFUGIADOS 2000 – 2007 16,407 29,46 %

NEGADOS 2000-2007: 19,908 35,75%

COINCIDENCIAS con el ACNUR: 98 %



Fuente: Informe de 2000- 2007 de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Es importante resaltar que el año 2003 fue el más crítico: Ecuador recibió 11.463 solicitudes por parte de ciudadanos colombianos (ver cuadro, p.15), es decir, un promedio de mil solicitudes por mes. Este dato coincide con que en el año 2003 los departamentos que tuvieron la mayor tasa de intensidad de desplazamiento, entendida como la relación entre el número total de desplazados y el total de población en una determinada área geográfica, fueron también los departamentos que concentraron las fumigaciones de cultivos de coca como son el Putumayo, Caqueta y Guaviare que, a su vez, son departamentos de frontera con Ecuador, Putumayo, o cercanos a la frontera, Caqueta y Guaviare.

También, el 2003 fue un año particularmente crítico en lo que se refiere a la violación de derechos fundamentales en Colombia debido a la persecución del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez a diferentes organizaciones y agremiaciones como son las organizaciones defensoras de los derechos humanos, los sindicatos, las organizaciones indígenas, etc. Al respecto es ilustrativo el comentario del Washington Office on Latin America el 9 de septiembre de 2003:

“Ayer el Presidente de Colombia Álvaro Uribe, durante una ceremonia militar, atacó a organizaciones de derechos humanos como “politiqueros al servicio del terrorismo”. En un discurso estridente, Uribe arremetió contra críticas de sus políticas sociales y de seguridad, y defendió las tácticas del gobierno, incluyendo la entrega de poderes de policía judicial a las fuerzas armadas, detenciones arbitrarias, y allanamientos de organizaciones de la sociedad civil; tácticas que han conllevado a fuertes expresiones de preocupación por parte de grupos internacionales de derechos humanos y de las Naciones Unidas”²⁴.

En el mismo sentido, el Banco de Datos de derechos humanos y violencia política del Cinep, informó, “Durante el año 2002, 17 defensores de derechos humanos fueron víctimas de homicidio y/o desaparición forzada; 177 sindicalistas fueron asesinados y 7 desaparecidos; 50 líderes indígenas fueron asesinados entre enero 2002 y mayo 2003. Entre enero y agosto de 2003, 50 sindicalistas han sido asesinados”²⁵.

²⁴ Washington Office on Latin America. Date: 9 Sept 2003.

²⁵ Cinep, Boletín quincenal, Septiembre 10 a 24 de 2003. Bogotá. También es de notar que en el año 2003 otras Organizaciones nacionales e internacionales hicieron duras críticas a la política de Uribe. Ver por ejemplo, Internacional Crisis Group, (2003), Colombia: la política de seguridad democrática del presidente Uribe, Informe sobre Latinoamérica # 6, 13 de noviembre, Bogotá/Bruselas. Allí se señala que existen "batallas ganadas sin triunfo a la vista", y se

Desde el 2004 el Presidente Uribe inició su campaña por la reelección, primero ante el congreso luego en las urnas, y se requería apaciguar las duras críticas de organismos internacionales por la descomunal cifra de asesinatos de líderes comunales, indígenas, campesinos, persecución a defensores de derechos humanos, desaparecidos, desplazamiento forzoso de comunidades, etc. Además, el llamado “proceso de paz con los paramilitares” debía consolidarse, para cual era necesario que los mismos desaparecieran temporalmente de los enfrentamientos con la guerrilla. Lo que redundó en una disminución de los combates que, a su vez, se tradujo en una importante disminución del desplazamiento interno en general en Colombia. Sin embargo, en los departamentos fronterizos con Ecuador, como ya se mostró, el desplazamiento se mantuvo más alto que en las otras zonas del país, ya que las fumigaciones continuaron. Aún así, las solicitudes de refugio cayeron en estos años a la mitad de lo que habían sido en el 2003²⁶. Recuérdese que la población desplazada proviene mayoritariamente de los departamentos fronterizos pero no solamente de ellos. En el 2005 el ACNUR informaba:

*“Colombianos huyen al Ecuador para escapar del resurgimiento de la violencia, 15 de Noviembre de 2005: LAGO AGRIO, Ecuador, Más de 2.000 colombianos han huido de sus hogares en las últimas tres semanas para escapar del más reciente resurgimiento de la violencia en los departamentos de Putumayo y Nariño al sur de Colombia”*²⁷.

Con la reelección, en mayo del 2006, el gobierno de Uribe inició una nueva arremetida contra las FARC, quienes mantienen buena parte del control de los departamentos del sur de Colombia, los departamentos cocaleros, esto ha significado más guerra para la comunidad, por tanto, más población desplazada.

explican los riesgos que representan algunas de las políticas de Uribe para el respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

²⁶ Como se mostró en la primera parte de este trabajo, los informes indican que hacia el 2004 hubo una notable disminución del desplazamiento forzoso en Colombia. Los informes del gobierno de Uribe explicaron esta disminución del desplazamiento como resultado del repliegue de las FARC, cosa que no es cierta. Cuando se analiza cuáles departamentos disminuyeron notablemente el número de desplazados vemos que fueron departamentos del norte y centro del país, zonas hostigadas principalmente por los paramilitares. Luego del despeje del Caguan las FARC se concentraron en la zona de los llanos y sur de Colombia (zonas cocaleras) y mantuvieron una presencia importante en el oriente. Esporádicamente hicieron presencia en zonas diferentes.

²⁷ www.acnur.org.ec

El 11 de Noviembre de 2007 el diario El Comercio publicó:

“El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para las Américas, ACNUR, Phillipe Lavanchy, indicó, la tarde de este jueves, que 450 mil de los 500 mil colombianos refugiados por asuntos de violencia, están en Ecuador y Venezuela. Lavanchy indicó que 250 mil están en Ecuador, lo que significa un alto costo que tiene que asumir el país. Los otros 200 mil se reparten entre Venezuela, Costa Rica, Panamá y otros países de Centroamérica. Pese a esto, se supone que el número de refugiados que no declaran su estatus migratorio, es mucho mayor. Esto responde al miedo de los colombianos a ser deportados”²⁸.

En febrero de 2007 el gobierno actual del Ecuador asumió una posición más contundente respecto a las fumigaciones²⁹ en zona de frontera y el desplazamiento masivo de colombianos y colombianas hacia el Ecuador, hecho que obligó al gobierno de Uribe a pronunciarse, por fin, sobre el tema y prometer suspender las fumigaciones, al menos, temporalmente. En este mismo mes el gobierno de Colombia anunció la suspensión de las fumigaciones en el Putumayo y Nariño para dar paso a la segunda etapa: la erradicación manual de cultivos ilícitos, que no ha resultado menos catastrófica en términos de violencia e intimidación por parte del ejército hacia la población rural que habita estas zonas y se sustenta de estos cultivos.

Evidentemente han continuado los desplazamientos masivos de población colombiana hacia el Ecuador sin que todavía se evidencie por parte de los gobiernos de Colombia y Ecuador una preocupación real, traducida en hechos, por la crisis humanitaria que representa esta situación. Las acciones que han desarrollado ambos gobiernos para asumir esta problemática no se comparan con la magnitud del problema.³⁰

²⁸ El Comercio, 11 de noviembre de 2007. Quito.

²⁹ Si bien es cierto que con anterioridad hubo iniciativas desde diferentes ONG, la sociedad civil, incluso, del gobierno anterior del Ecuador respecto al tema de las fumigaciones, es en 2007 que se endureció la posición gubernamental del Ecuador frente al tema. También, es en el gobierno actual que la crisis humanitaria que representa el desplazamiento hacia el Ecuador de población colombiana, como consecuencia del conflicto interno armado, comienza a asumirse desde el gobierno.

³⁰ Para el caso de las acciones desarrolladas en el Ecuador respecto a esta problemática se detallan cuando se analiza el hacer de las instituciones en Ecuador respecto a este tema.

Por otra parte, de acuerdo con los datos presentados por la Dirección General de Refugiados (ver cuadro, p. 15) el Ecuador entre los años 2000 y 2007 ha recibido en total 55,691. No obstante, es importante aclarar que esta población registrada representa apenas una parte del número de colombianos que ingresó a Ecuador en estos años, en razón del conflicto armado en Colombia. Así, en un estudio regional reciente, se estima que el número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos colombianos en Ecuador representaría solo un 40% del total de colombianos que ha llegado a este país por razones de violencia³¹. Lo que significa que la mayor parte de la población colombiana en situación de refugio no solicita protección internacional de manera formal, ya sea por desconocimiento del proceso o por temor a ser ubicados por los grupos armados colombianos o deportados por parte de autoridades ecuatorianas en caso de que sus solicitudes sean rechazadas, algo que sucede cada vez con mayor frecuencia.

En efecto, el fenómeno del refugio colombiano en Ecuador se caracteriza por la invisibilidad social y la desprotección jurídica que afecta a gran parte de la población colombiana que ha llegado buscando protección. Autoridades ecuatorianas estiman que en Ecuador viven unas 500 mil personas colombianas sin papeles o en situación migratoria irregular³². Muchas de estas personas serían colombianos y colombianas que han salido de su país huyendo de amenazas personales o de la violencia generalizada, pero que, por las razones arriba mencionadas, no han solicitado protección internacional de manera formal y tampoco han regularizado su situación como migrantes. Una parte importante de esta población se apoya en amigos y familiares para acceder a vivienda y trabajos en el mercado informal (comercio, oficios domésticos, agricultura, construcción, etc).

Sin embargo, la invisibilidad y el anonimato, muchas veces asumidos como mecanismos de protección (frente a las posibles deportaciones y el estigma de ser refugiado o refugiada), también implican una serie de riesgos y limitaciones: pérdida de derechos, abusos laborales, extorsiones, detenciones arbitrarias, entre otros. Medios de

También se muestran las pocas acciones realizadas por Colombia para atender los desplazamientos hacia el Ecuador.

³¹CODHES.Caracterización del desplazamiento y el refugio en la frontera colombo-ecuatoriana. 2006. codhes@codhes.org.co.

³² De acuerdo con las declaraciones realizadas por el Ministro de Gobierno Gustavo Larrea: “según cálculos de la Cancillería ecuatoriana, unos 500.000 colombianos residen en el país de forma “irregular” Diario *El Universo*, edición digital. Guayaquil, 8 de febrero de 2007.

comunicación de Colombia y Ecuador, así como algunas ONG de ambos países han venido haciendo notar la difícil situación que viven las personas desplazadas hacia el Ecuador por el conflicto armado interno en Colombia y no han logrado su regularización en el Ecuador.

Al respecto cabe preguntarse por qué tanta población colombiana en situación de refugio no logra su regularización, sólo analizando los datos presentados vemos que del 100% de las solicitudes de refugio presentadas desde el año 2000 sólo han sido aceptadas el 29,46%, cifra poco alentadora. El 35,75% han sido negadas, el 16,94 han caducado (nunca se resolvieron). El 13,24, están pendientes. Esto para hablar de los datos gruesos pero, en últimas, lo que arroja el análisis de datos es el hecho que las personas colombianas que solicitan refugio tienen poca opción de conseguirlo, de hecho sólo el 29,46 lo consigue. Parece ser que el volumen de población que no tiene el perfil de refugiada es muy alto. Esta situación en parte puede ser explicada por la asignación de migrantes económicos a la mayoría de esta población que ha atribuido la instancia gubernamental encargada de otorgar el estatus jurídico de refugiado o refugiada.

2.1 ¿Migrantes económicos o desplazados por el conflicto interno armado?

El migrante económico es alguien que migra para mejorar su situación económica, buscando un mejor trabajo o mejores oportunidades para invertir su dinero. Los migrantes económicos están en todo el mundo, este tipo de población planea su migración, tiene solvencia económica para migrar, unos más que otros, se regularizan rápidamente en su nuevo destino ya sea para insertarse en el mercado laboral o para invertir su capital, incluso, los migrantes económicos que por sus dificultades socioeconómicas se ven obligados a migrar utilizando vías no legales, como pagar un coyotero, encuentran el dinero para cubrir su traslado y planean con bastante tiempo por anticipado su viaje.

A diferencia, quienes huyen de un conflicto armado no planean migrar, no quieren migrar, no están preparados ni preparadas para migrar pero de repente son expulsados y expulsadas, literalmente lanzados y lanzadas, de sus tierras, su casa, su trabajo, su comunidad y en muchos casos de su familia. Este es el caso de las personas que abandonan las zonas donde se realizan las fumigaciones -que son otra estrategia de guerra- o las zonas donde tienen lugar los enfrentamientos entre paramilitares y guerrilla o ejército y guerrilla., en la mayoría de los casos las zonas de fumigaciones también son territorios en disputa. Muchas familias en zonas de conflicto armado abierto se quedan y asumen las consecuencias otras huyen, no es fácil establecer cifras exactas de cuantas

se quedan y cuantas huyen. También muchas familias son hostigadas directamente para que abandonen sus tierras, como se explicó en la primera parte de este trabajo, esta es una estrategia de apropiación de tierras utilizada particularmente por los grupos paramilitares.

En la actualidad aún nos es imposible establecer cuantas personas han sido y siguen siendo desplazadas por este conflicto armado interno en Colombia³³, que con el correr de los años ha tomado diferentes matices, incluso, algunos ya hasta decidieron negarlo como es el caso del Presidente Uribe. Aún así, lo que se ha mantenido constante en este conflicto armado interno son los muertos, los desaparecidos y las miles de familias desarraigadas convertidas en un instante en nómadas, van de aquí a allá buscando asentarse para reiniciar una vida.

Si aceptamos llamar y tratar a estas personas como migrantes económicos, exigiéndoles seguir los procedimientos y asumir los costos económicos que supone regularizarse y permanecer en un país diferente al lugar de origen, bajo la amenaza de ser devueltas al lugar de donde vienen huyendo o ser encarceladas, entonces tendremos que reinventar las normas del derecho internacional de los derechos humanos pero, principalmente, tendremos que redefinir una nueva ética que nos sirva para los nuevos tiempos en los cuales la víctima se convierte en victimario y es a quien hay que perseguir y sancionar.

Por otro lado, la categorización de migrante económico sirve también para invisibilizar un problema que nos es en extremo molesto: el otro con su circunstancia, su necesidad y nuestro deber de hacer algo al respecto. En efecto, las familias que huyen del conflicto armado abierto son en buena parte familias campesinas³⁴. Personas que están muy atemorizadas y no hablan de la situación con nadie extraño, menos con

³³ El informe de CODHES del 2007 menciona que el número de personas desplazadas asciende a 4,123.000 millones, cifra dramática, nunca antes alcanzada y que dobla las cifras del 2003. Parece ser que la política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe aplicada durante los últimos 6 años ya está mostrando uno de sus resultados.

³⁴ La información disponible (dispersa y muy local) sugiere que el perfil de la población colombiana en situación de refugio ha cambiado rápidamente, volviéndose cada vez más heterogéneo. Así, hoy llegan a Ecuador tanto campesinos con bajos niveles de educación formal, concentrados principalmente en Lago Agrio y Esmeraldas, como también profesionales de origen urbano y activistas de derechos humanos, asentados en ciudades como Quito e Ibarra. Algunos estudios sugieren que mientras los campesinos que han llegado a Lago Agrio huyen principalmente de la violencia generalizada en la zona del Putumayo colombiano, los profesionales y activistas de derechos humanos sufren en mayor medida amenazas personales. Ver en CODHES. Caracterización del desplazamiento y el refugio en la frontera colombo-ecuatoriana. 2006.codhes@codhes.org.co

alguien que representa una autoridad y tiene conductas de rechazo y castigo hacía la población rural desplazada, como es el caso de la policía de migración y de las instancias encargadas de establecer quien es refugiado. Algunas de estas personas pueden tener algún familiar o conocido en el Ecuador que las acoge y les informe que hay que hacer para solicitar refugio, incluso, que decir, entonces, se sienten más seguras a la hora de responder a la indagatoria que se les formula. La manera como las instituciones abordan la problemática de la población colombiana desplazada lo trataré más extensamente en la parte que corresponde a el hacer de las instituciones. Sin embargo, este punto es muy relevante y relevador de cómo se otorga el refugio o se niega.

Otra idea conocida que se argumenta para llamar migrantes económicos a esta población es: la atracción por la dolarización del Ecuador. Esta idea parece haber tenido bastante éxito en convencer a la población en general, ya no sólo a las autoridades, en el Ecuador respecto a por qué en los últimos años tantas personas de Colombia vienen al Ecuador. En este sentido, es plausible que los atractivos de la dolarización hayan atraído hacia el Ecuador a migrantes económicos de todo el mundo y en particular de Colombia, por la cercanía de ambos países, pero la bonanza terminó pronto. El dólar comenzó a caer y el cambio no era muy favorable, hoy no es nada favorable. Aún así continua el éxodo de población colombiana hacia el Ecuador. De hecho en el 2007 hubo un repunte y se alcanzó el número de solicitudes de refugio del 2003.

Respecto al tema de dolarización y aumento notorio de población colombiana en el Ecuador considero que sólo cabe decir que la dolarización del Ecuador coincidió con ciertos hechos en Colombia como la implementación del Plan Colombia en el sur de Colombia y la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia: Oficialmente el primer período de fumigaciones aéreas se llevó a cabo en la región del Putumayo, entre el 22 de diciembre de 2000 y el 28 de enero de 2001, de ahí en adelante las fumigaciones continuaron hasta el 2007. Simultáneamente, desde mediados del 2002, con la llegada de Uribe a la Presidencia con su política gerrerista –con su dos líneas estratégicas básicas: El Plan Patriota y La política de Seguridad Democrática- que tiene como meta lograr el control de los territorios cocaleros, entre otros, mediante la derrota militar de las FARC dentro del marco de lo que se ha denominado La Segunda Etapa del Plan Colombia, lo que se ha traducido para la población rural colombiana en más guerra y para el Ecuador en más población colombiana desplazada cruzando su frontera.

Por otra parte, ni si quiera la política del Ecuador de disminuir de manera drástica el número de solicitudes de refugio aceptadas: en el 2000 se aceptaron el 82% de las solicitudes, en el 2007 se aceptó sólo el 25.4% (ver cuadro, p.15), ha conseguido detener el número de colombianas y colombianos que siguen llegando. Situación que de hecho se perfila como una tendencia, puesto que, a pesar de los anuncios del Gobierno de Uribe respecto a la no existencia de un conflicto armado y la supuesta seguridad que hoy existe en Colombia en la práctica no se han producido cambios en su política gerrerista –con su dos líneas estratégicas básicas: El Plan Patriota y La política de Seguridad Democrática- que tiene como meta de lograr el control de los territorios cocaleros, entre otros, mediante la derrota militar de las FARC dentro del marco de lo que se ha denominado la segunda etapa del Plan Colombia, lo que se traduce para la población rural colombiana en más guerra y para el Ecuador en más población colombiana desplazada cruzando su frontera.

Por otra parte, también es cierto que la población colombiana desplazada el conflicto interno armado la guerra dejó de ser un proceso vinculado exclusivamente a zonas de frontera. Aunque las provincias ecuatorianas de la frontera norte (Sucumbíos, Imbabura, Carchi y Esmeraldas) no han dejado de recibir a colombianos y colombianas en situación de refugio este fenómeno se ha extendido a las ciudades del interior del país. El proceso de dispersión del refugio colombiano puede explicarse por el hecho de que las provincias de la frontera norte de Ecuador ofrecen muy pocas oportunidades laborales y económicas tanto para ecuatorianos como para colombianos, pues, aunque son zonas con grandes riquezas naturales y culturales, también son regiones especialmente vulnerables³⁵.

Es importante indicar que así como la población refugiada puede hallar en las ciudades grandes y del interior de Ecuador más opciones laborales y mayor seguridad, al mismo tiempo, en esas ciudades (Quito y Guayaquil, por ejemplo), menos acostumbradas a la presencia frecuente de ciudadanos colombianos, pueden encontrar un ambiente de mayor estigmatización y discriminación. Así lo indica un informe interagencial de Naciones Unidas, donde se asegura que “a nivel central hay un sentimiento generalizado de culpar a los nacionales colombianos” de los problemas de

³⁵ Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador. *La Frontera Norte del Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador*, julio de 2004.

violencia, criminalidad y desempleo que afectan a Ecuador³⁶. Gran parte de estas acusaciones se hacen con poco fundamento e incluso con evidencias que muestran lo contrario³⁷.

2.2. Los irregulares: ¿Pueden regularizarse?

Existe coincidencia en que de los cinco países vecinos de Colombia, Ecuador es el mejor preparado para atender a la población desplazada por el conflicto interno armado en Colombia. A diferencia de Venezuela o Panamá, Ecuador cuenta, desde 1992, con una legislación en materia de refugio que se ajusta a los principios de la normativa internacional sobre refugiados. Además, Ecuador, a diferencia de otros países vecinos, ha aplicado los principios de la Declaración de Cartagena, que amplía el marco regional de protección a las víctimas de la violencia generalizada, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. En este contexto, se trata del país vecino que más refugiados colombianos ha reconocido³⁸. Igualmente, la documentación y asistencia de la población refugiada se ha realizado con la cercana cooperación del ACNUR.

No obstante, desde finales del año 2001, cuando los flujos de población refugiada hacia Ecuador se incrementan de manera dramática, saturando los mecanismos y procedimientos de recepción y atención a la población refugiada, las respuestas empiezan a cambiar. Desde entonces, se evidencia un contraste entre la legislación ecuatoriana en materia de refugio -progresista y de avanzada con respecto a países vecinos- y los discursos y prácticas de parte de ciertas autoridades ecuatorianas xenófobas frente a la población refugiada. Algunos estudios y análisis de estos años aseguran que comenzó a darse un contraste entre la ley y la realidad³⁹ y advierten, entre otras cosas: que existe una interpretación restrictiva de la ley del refugio por parte de los funcionarios encargados de determinar el estatuto de refugiado, así como abusos de

³⁶ Ibid., p. 30 y 31.

³⁷ Las estadísticas de la Policía Nacional señalan que durante el período comprendido entre enero y diciembre del 2003, el número total de detenidos en Ecuador, por cometer diferentes delitos, fue de 22.657, de los cuales sólo 674 (2.97%) eran de nacionalidad colombiana. Dirección Nacional de la Policía Judicial, Oficio No. 2004-22-ESTADISTICA-DNPJ, marzo de 2004.

³⁸ Téngase en cuenta que la regularización masiva de colombianos y colombianas en Venezuela en el 2005 no utilizó la figura del refugio.

³⁹ Werner, A. y Cassel, A, Entre la ley y la realidad. La situación actual de los refugiados colombianos en el Ecuador, INREDH, Quito. 2002.

poder de parte de autoridades de control frente a colombianos y colombianas en situación de refugio.

De hecho, el interés del gobierno ecuatoriano durante los años 2003 a 2006 frente al conflicto interno en Colombia se centró principalmente en el tema de la seguridad nacional (narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas), por lo que las respuestas se enfocaron básicamente en el control migratorio y la militarización fronteriza. En esto, el gobierno ecuatoriano se alineó a la agenda de seguridad de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. En cambio, las consecuencias humanitarias del conflicto interno colombiano recibieron muy poca atención.

Es a partir del 2007, con la llegada del gobierno actual, que la regularización de población colombiana comienza a vislumbrarse. El día 13 de febrero de 2007 el Ministro de Gobierno, Gustavo Larrea, anunció que el “Estado Ecuatoriano establecerá un proceso de regularización que beneficie a 500 000 colombianos que se encuentran en el Ecuador en calidad de inmigrantes o de refugiados”, días después este anuncio fue ratificado por el propio Presidente de la República, de llevarse a cabo la regularización de colombianas y colombianos de manera masiva se apoyaría a toda esta población, independientemente si es refugiada o son migrantes económicos que aún no logran regularizarse en el Ecuador. Es innegable que éste sería un gran paso en el camino del reconocimiento de derechos a esta población y de crear condiciones para reconstruir vidas.

Al respecto debemos preguntarnos que puede hacer la población desplazada para regularizarse. Si no solicita refugio por temor o desconocimiento, si ya lo solicitó y se lo negaron. Qué pueden hacer estas personas para regularizarse. Si esta población optara por regularizarse siguiendo el conducto regular, vía Oficina de Inmigración y Extranjería, qué opción real tendría para lograr su visado. Revisemos: esta población, en el mejor de los casos, sólo tiene la cédula como documento de identificación, no tiene recursos económicos para tramitar todos los certificados que pide extranjería para expedir la visa de residente: registro civil, pasado judicial, si tiene niños, permiso de salida para ellos, cédula, pasaporte y tarjeta andina vigente. Certificados exagerados, si se tiene en cuenta que somos naciones de la CAN, si no tiene los certificados tendrá que solicitarlos a Colombia. Tampoco tiene dinero para pagar la visa que son 350.

Ahora bien, si, por alguna extraña razón, tuviese los papeles y el dinero de igual manera es prácticamente imposible que consiga su visado, todas y todos quienes hemos

solicitado visa a la Oficina de Extranjería siguiendo este procedimiento sabemos que es un trámite y dinero perdido porque nunca la entregan. Lo que hay que hacer es conseguir un abogado para que tramite la visa, esto cuesta entre 1200 y 1500 dólares, dependiendo del abogado, y tener todos los papeles mencionados en regla. Imaginar o suponer que una persona desplazada, que salió repentinamente de su comunidad, cuenta con este dinero y los papeles en regla para regularizarse en el Ecuador es un exabrupto. Así las cosas, las familias colombianas desplazadas por el conflicto armado interno que cruzan la frontera con Ecuador no tienen en la actualidad opciones reales de regularizarse en el Ecuador.

Por lo anterior es urgente diseñar e implementar una estrategia de regularización de esta población que sea efectiva. Es decir, no es viable ninguna estrategia que comience exigiendo certificados y registros que se consiguen en Colombia, la persona no puede regresar a conseguirlos.

Por otra parte, otra situación que preocupa es la tendencia creciente a negar solicitudes de refugio presentadas nacionales de Colombia. El porcentaje de reconocimiento de solicitudes de refugio cayó drásticamente en 2003 y no se ha recuperado, sin motivo conocido o explicación dada por el gobierno del Ecuador de cambio de sus políticas con respecto a la población colombiana refugiada. No existe claridad y conocimiento público sobre los criterios de elegibilidad que se utilizan para reconocer o negar una solicitud. Cabe preguntarse por qué en el año 2000 se reconocieron el 82% de las solicitudes de refugio, mientras que en el 2003 se reconocieron solo el 28.5% y en el 2007 el 25.4 %.

Al respecto, es importante recordar que al haber ratificado una serie de instrumentos internacionales que reconocen y protegen a los refugiados, el Ecuador tiene la responsabilidad de brindar una adecuada protección a la población que cruza la frontera en busca de refugio, velando por su seguridad y el respeto de sus derechos humanos. En este sentido, es indispensable que cualquier medida frente a la seguridad interna del país encuentre un balance apropiado con los principios de protección de los refugiados.

3. Las Instituciones frente a población colombiana desplazada.

Sin duda, el hacer de las instituciones públicas o privadas en el Ecuador con respecto a la población colombiana desplazada que habita en el Ecuador, es otro de los aspectos relevantes a revisar para quienes nos interesamos en aportar en la construcción de políticas y estrategias de atención para esta población. En esta sección se mostrará y

analizará de qué manera algunas instituciones, con sede en Quito, que trabajan con población colombiana en situación de refugio abordan su trabajo y cuales son los alcances y limitaciones de su acción institucional.

Por otra parte, es necesario aclarar que las instituciones públicas que colaboraron con este estudio tienen programas dirigidos sólo a población que tiene el reconocimiento jurídico de refugiada, otorgado por el estado ecuatoriano. A diferencia, las ONGs trabajan con población en condición de refugio, independiente de su estatus jurídico. Todas las instituciones que colaboraron en este trabajo trabajan con la población refugiada al margen de su nacionalidad pero, para efectos del mismo, la información que se recopiló y analizó es la que hace referencia al trabajo con población colombiana. En este sentido, este trabajo se considera una exploración inicial con algunas de las instituciones involucradas en el trabajo con esta población.

Los aspectos que se abordaron con las instituciones públicas y privadas fueron similares (ver Anexo). Sin embargo, los ítems 1 y 2 se indagaron sólo con las ONGs, el contenido del ítem 4 se ajustó para entidades públicas y sólo con las instituciones públicas se indago acerca de las responsabilidades públicas de la entidad en torno al tema inmigratorio (acciones previstas en relación con los derechos que deben estar garantizados, de acuerdo al marco normativo). También, se diseñó un cuadro (ver Anexo) que muestra el nombre y dirección electrónica de las instituciones que participaron en el estudio. En un comienzo se contempló incluir la persona de contacto, o persona que atendió la entrevista y respondió el cuestionario, para tener un banco de datos más completo que facilitará el contacto posterior con las instituciones pero dada la resistencia que presentaron algunas de las personas entrevistadas, más en el sector público que en las ONGs, de incluir su nombre esta idea se desechó.

3.1 Las entidades Públicas

En síntesis, las entidades públicas afirman que es su labor velar por el cumplimiento de la normativa acerca de población refugiada en lo respecta al ejercicio de sus derechos como salud y educación y atender emergencias humanitarias. En el caso de la Dirección General de Refugiados (DGR) está encargada de recibir las solicitudes de refugio, analizarlas y elaborar criterios para que la Comisión que determina la Condición de Refugiados adopte la resolución de reconocer o no el estatus de refugiado a los solicitantes. Asimismo, la DGR se encarga de vigilar que las autoridades y organismos nacionales respeten los derechos que se otorgan a solicitantes y refugiados reconocidos.

Se acepta que la institución no tiene capacidad instalada (profesionales, recursos financieros, infraestructura) para responder adecuadamente a sus funciones.

Por otro lado, desde el MIES se considera que dentro de la planeación estratégica y operativa el tema de la población colombiana refugiada no está, sólo si se presenta una emergencia humanitaria la infraestructura y personal existente se concentra en atender la emergencia. También se planteó que en convenio con la DGR en las provincias de frontera el próximo año se van a construir albergues de emergencia, que están destinados para cualquier tipo de emergencia, incluido desplazamientos masivos de población colombiana. La atención de estas Entidades a población refugiada se da principalmente en Quito y Cuenca; y, a través de brigadas, se atiende a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Pichincha.

Para el caso de los Ministerios de Salud y Educación, mediante la suscripción de un convenio, se ha logrado que el Ministerio de Educación, facilite la atención a los hijos de refugiados colombianos en escuelas y colegios de las provincias fronterizas. También, el Ministerio de Salud Pública acordó brindar las mismas atenciones de salud que a los ecuatorianos a los refugiados colombianos cuando las solicitaren. Los dos ministerios coinciden en que se respeta el derecho a la educación y la salud de la población refugiada pero que son estas familias quienes deben solicitar el servicio, para acceder a los cupos de los colegios se debe tener el reconocimiento formal de personas refugiadas, las personas en situación de refugio no pueden matricular a sus hijos. Para acceder a la salud, también, se requieren los papeles de familia o persona refugiada pero si es una urgencia hay que atender el caso así la persona no tenga los requisitos formales. En cuanto a la capacidad instalada con la que se cuenta, hubo consenso en ambos ministerios en que la misma es insuficiente, se piensa que se requiere más personal calificado e instalaciones. Argumentan que se cuenta con infraestructura (colegios, escuelas, hospitales, centros de salud) pero es ya muy limitada para atender a la población ecuatoriana, cómo comprometerse con más población. Los montos asignados para cumplir con el servicio nacional son precarios.

Las otras entidades como la Dirección General de Refugiados, el Ministerio de Inclusión Social y Económica, la SENAMI y la Casa del Migrante de Quito, también, coinciden en que no hay suficiente capacidad instalada para atender a la población refugiada pero se lo atribuyen al hecho que hasta el momento no se ha asumido el refugio colombiano como parte de la realidad del Ecuador. Aún así, consideran que en

ese sentido con el Gobierno actual se han hecho avances importantes y mencionan el Plan Ecuador como el principal de ellos. También, consideran que cuando desde lo Institucional se aborda el tema migratorio el énfasis se hace en la población ecuatoriana que migra, no en la población inmigrante, por lo mismo, todavía la inmigración colombiana, desplazada o no, no es un tema prioritario para las políticas estatales.

En cuanto a *los programas o proyectos que se desarrollan para población refugiada*, hubo acuerdo que la población colombiana si participa en los programas del gobierno en convenio con organismos internacionales como ACNUR, PMA, UNICEF, por ejemplo, se han ejecutado proyectos de apoyo comunitario e integración a favor de los refugiados colombianos, residentes en las provincias de Sucumbios, Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Pichincha. La ejecución de estos proyectos ha permitido dotar de materiales didácticos, pupitres, reconstruir la infraestructura escolar, instalar equipos médicos y odontológicos, mejorar la infraestructura sanitaria, y conformar cajas comunales de créditos en las mencionadas provincias. También, se ha suscrito un convenio entre Ministerio de Relaciones Exteriores, ACNUR y la Fundación Ambiente y Sociedad, para ejecutar proyectos que apoyen el inicio de microempresas para refugiados, se otorgan 50 dólares como capital inicial de un negocio productivo y se brinda seguimiento por parte de la ONG para que la familia consolide la iniciativa.

La Dirección General de Refugiados anotó que en el 2007 se logró que el gobierno de Colombia entregara 500 mil dólares para apoyar la atención de población colombiana en situación de refugio. Esto se considera un gran logro dada la posición del gobierno actual de Colombia respecto al conflicto armado en Colombia.

Con respecto a *los desafíos en el trabajo con población colombiana*, también hubo consenso en que el principal es lograr la regularización de esta población, puesto que la clandestinidad de esta población facilita el abuso y atropello que se comete contra la misma, asimismo, no les permite acceder a sus derechos. Consideran que las personas ubicadas en la “zona gris” son quienes representan en principal problema porque no tienen documentos, no existen estadísticas confiables respecto a su número y localización.

En este sentido, según la Dirección General de Refugiados, al momento de realizar este estudio el ACNUR se encuentra preparando un modelo estadístico para determinar la cantidad y la ubicación la población colombiana que se encuentra en situación irregular en las provincias fronterizas del norte del Ecuador. Esta iniciativa podría ser

interesante de replicarla en otras provincias, a fin de obtener datos bastantes cercanos a la realidad en cuanto a número de personas colombianas irregulares en otros lugares del Ecuador.

Por otra parte, respecto a la situación de la población colombiana ubicada en la llamada “zona gris”, el consenso se dio en que la principal dificultad está en los temas de seguridad, existe la percepción de que nuevas modalidades delictivas se han introducido en el país por la presencia de delincuentes colombianos, en asocio con delincuentes ecuatorianos. Coincidieron en que es importante profundizar en la relación seguridad-migración colombiana, al mismo tiempo de no implementar muros para la libre circulación entre países hermanos, cómo militarización de la frontera. Consideran que se ha prestado mucha atención a convenios militares entre ambos países para garantizar la seguridad militar de la frontera en contraste con la ausencia de políticas sociales y programas orientados a la atención de la población colombiana y ecuatoriana que habita en los pueblos de frontera.

Respecto a la *construcción de una política de movilidad humana* respecto a la población colombiana que no se restrinja sólo a desplazamiento y refugio, consideran que los principales aspectos a tener en cuenta son: Fijar políticas estatales en materia de migración y regularización y actualizar legislación en esta materia. También, tener en cuenta que es necesario destacar los derechos humanos que les son inherentes a toda persona. En tal sentido, la educación, la salud, el derecho al trabajo, el derecho superior del niño, entre otros, deberían ser respetados sin limitaciones impuestas por leyes que impidan ejercerlos.

3.2 Las ONG

El campo de acción institucional de las ONG que participaron en el estudio es variado, a saber: Asistencia humanitaria, promoción y defensa de derechos humanos en lo jurídico, social, psicosocial y educativo, incidencia política para inclusión de políticas migratorias favorables a la población objetivo, movilidad humana en el contexto de derechos humano, trata y tráfico de personas, trabajo con infancia, acciones de integración y convivencia para la no discriminación y construcción de paz, apoyo psicológico para personas refugiadas, programas de integración para refugiados y refugiadas y para solicitantes de refugio: bolsa de empleo para refugiados y refugiadas, asistencia legal, orientación en servicios y microcrédito, apoyo en becas universitarias para refugiados y refugiadas. Apoyo a microempresas familiares.

La Cobertura: Quito, Ibarra, Esmeraldas, San Lorenzo, Tulcán, Santo Domingo, Cuenca, Lago Agrio, Tulcán, Sucumbíos, Ibarra, Portoviejo, Guayaquil, Babahoyo, Tena, Puyo, Ambato, Latacunga, Riobamba, Azogues, Machala, Cuenca, Loja, Zamora.

El financiamiento: la principal fuente es el apoyo internacional, hasta en un 90% en promedio.

Los principales logros anotados en el trabajo con población colombiana refugiada son: Acompañamiento y orientación a la población desde que llegan, acceso y exigibilidad de derechos, regularización de parte de la población, apoyo y sensibilización de algunos de gobiernos locales frente a la temática, propuestas para el mejoramiento de la normativa en beneficio de población refugiada como acceso a la salud gratuita, acceso a la educación, proyecto de Ley sobre Refugio, procesos de organización de la población refugiada, trabajo en redes.

Las principales dificultades: movilidad constante de las personas, ausencia de políticas públicas claras respecto a la población refugiada, discriminación y brotes de xenofobia de medios de comunicación y algunas comunidades, desconocimiento de la temática y derechos de la población refugiada por parte de las autoridades, abuso de poder de parte de las autoridades de inmigración y otras instancias que se relacionan con esta población.

En la *visibilización de la población colombiana ubicada en la llamada “zona gris”*, la irregularidad, en la cual no pueden ser sujetos de derechos, consideran que se debe tener en cuenta la reciprocidad frente a los derechos humanos de todo ser humano al margen de su condición jurídica. Implementar programas de inclusión social y comunitaria para la población refugiada en general, sensibilización con los diversos organismos que tienen contacto con esta población, por ejemplo, a través de foros mantener el interés de los diferentes ministerios sobre el tema, enfocar el tema de corresponsabilidad. Trabajar con los medios de comunicación para que no contribuyan a la estigmatización de esta población como delincuente, organizar espacios como mesas de trabajo para conocer las fortalezas y herramientas de cada institución para poder coordinar esfuerzos. Es necesario no duplicar esfuerzos y descentralizar a Quito como centro de operaciones.

En la *construcción de una política de movilidad humana* respecto a la población colombiana que no se restrinja sólo a desplazamiento y refugio consideran que lo fundamental es que el Ecuador cumpla los acuerdos internacionales ratificados en el tema migratorio. Actualizar la legislación en tema migratorio. Prestarle más atención a la inmigración no sólo a la migración.

3.3 Análisis de la información Institucional

Luego de revisar la información aportada por las instituciones, tanto las públicas como las OGN, es posible afirmar que en el Ecuador el tema del refugio colombiano va ganando espacio público y, evidentemente, político. Quizás, este último punto sea uno de los de mayor relevancia en lo que se refiere a la población colombiana desplazada, el espacio político que los otros (ecuatorianos y ecuatorianas) comienzan a asignarle. El hecho que las instituciones comiencen a considerar a esta población sujeto de estudio, de atención, de políticas sociales, es una manera de considerarla sujeto político⁴⁰, sujeto de poder. Hecho que considero muy relevante y conveniente porque en mi opinión este es el punto de partida para trabajar para y por el otro, asumirlo como sujeto de poder, sujeto de derechos.

Por otro lado, también es cierto que esta postura es aún incipiente y puede ser resultado de lo que anota una de las personas que entrevisté: “el hecho que los colombianos sean la población extranjera o colonia más amplia en el Ecuador les da más relevancia”, considero que esta percepción no es equivocada pero sí bastante simple. Considero que la situación es más compleja: la población colombiana en el Ecuador es la colonia más amplia y es la que está compuesta mayoritariamente por personas en situación de refugio. De ahí, la crisis humanitaria que tiene que asumir el Ecuador. Si fueran sólo migrantes económicos quienes cruzan la frontera a diario no sería declarada la crisis humanitaria por los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, ni el gobierno ecuatoriano le daría connotación de “un problema de derecho humanitario”⁴¹, como lo ha hecho el gobierno actual. De hecho, casos de colonias de migrantes notorias por su número tenemos en otras partes, por ejemplo, la colonia mexicana en Estados Unidos, la colonia ecuatoriana en España, la colonia china en Estados Unidos, las colonias de diferentes países orientales en Canadá, etc. Obviamente, en ninguno de estos casos se declaran crisis humanitarias porque los migrantes son considerados migrantes económicos.

⁴⁰ En el sentido amplio un sujeto de derechos es un sujeto político, así se usa aquí el término, no como sujeto politizado.

⁴¹ De acuerdo con las declaraciones realizadas por el Ministro de Gobierno Gustavo Larrea: “según cálculos de la Cancillería ecuatoriana, unos 500.000 colombianos residen en el país de forma “irregular” y el Gobierno considera que hay que regular la condición de esos ciudadanos, hacerla visible y convertirla en un problema de derecho humanitario y no en un problema policial”. Diario *El Universo*, edición digital. Guayaquil, 8 de febrero de 2007.

En consecuencia, la postura que adopten las instituciones -y el propio gobierno a la hora de diseñar políticas- al implementar programas para y con la población colombiana es muy relevante y define la acción a realizar. Hay que tener en cuenta que cuando se trata de población desplazada por un conflicto armado se corre el riesgo de percibirlos como incapacitados y generar programas y políticas asistencialistas. No se trata de eso. De lo que se trata es de reconocer, en primer lugar, que el otro y la otra son sujetos de derecho y no es opcional reconocérselos, en segundo lugar, que ser refugiada o refugiado de hecho supone una condición especial -no una incapacidad- y por lo mismo un tratamiento acorde con su condición, en tercer lugar, que es deber del Estado ecuatoriano -como de cualquier Estado que reconozca el derecho internacional de los Derechos Humanos- crear condiciones jurídicas, sociales y económicas para que las personas desplazadas por un conflicto armado presentes en su territorio puedan reconstruir sus vidas.

En este sentido, como ya se afirmó, el esfuerzo es incipiente. El personal de las instituciones se queja porque no hay políticas claras respecto al refugio, todos y todas coinciden en que es urgente encontrar una fórmula para la regularización masiva, algo parecido a lo que ocurrió en Venezuela en el 2005.

Respecto a la regularización masiva de población colombiana en Ecuador considero que, en primer lugar, el gobierno debe fijar su posición respecto a esta población. Si la reconoce como población refugiada está reconociendo de hecho que existe un conflicto armado en Colombia. Lo que supone plantear la situación al gobierno colombiano, de cara a la comunidad internacional, exigiéndole al gobierno colombiano la creación de una instancia binacional para resolver la situación de las personas en territorio ecuatoriano desplazadas por el conflicto armado en colombiana⁴². También, exigirle al gobierno colombiano que asuma los costos económicos de su conflicto armado: militarización de su frontera, atención a la población colombiana que habita en los departamentos fronterizos, resarcimiento económico al Ecuador por daños y perjuicios ocasionados por el conflicto armado interno en Colombia, etc. Ahora bien, conociendo la posición del gobierno actual de Colombia respecto a su negación del conflicto armado, probablemente, esta opción no tendría respuesta positiva inmediata pero con suficiente presión del gobierno ecuatoriano, a la larga, el gobierno colombiano tendría

⁴² En el momento de la realización del presente trabajo no se había dado la violación de la soberanía nacional del Ecuador por parte del Gobierno Colombiano, hecho ha dificultado la relación entre ambos países y la posibilidad de crear agendas comunes para atender a la población colombiana en situación de refugio en el Ecuador.

que manifestarse frente al Ecuador y a la comunidad internacional por la violación permanente de los derechos humanos en territorio colombiano, situación que afecta a los países vecinos, y plantear alternativas para la población colombiana víctima del conflicto que se ve obligada a cruzar la frontera con Ecuador. Aquí es necesario tener presente que el Ecuador ya logró en el 2007 que el gobierno colombiano aportara recursos financieros para atender a la población colombiana en situación de refugio, entonces, es necesario seguir trabajando para aumentar la corresponsabilidad del gobierno colombiano en atención a la crisis humanitaria que se vive en el Ecuador por cuenta del conflicto interno armado en Colombia.

En segundo lugar, el gobierno ecuatoriano puede regularizar población colombiana como acto humanitario en virtud del Derecho Internacional humanitario otorgándole el visado para extranjero con derecho al trabajo, que ya existe, reconociéndole sus derechos más básicos (sociales y económicos) y negándole otros (elegir y ser elegido) como ocurre con la población residente extranjera. Esto con el fin de evitar politizar una medida que responde a una emergencia humanitaria. Esto no implica que se niegue que, indudablemente, la regularización masiva de población colombiana sea un hecho que tiene consecuencias políticas internas y externas para el Ecuador. También, la permanencia de población sin estatus jurídico válido en el Ecuador tiene consecuencias políticas internas y externas, aún así, el Ecuador ha cohonestado con esta situación.

Por otro parte, la regularización masiva de población colombiana por razones humanitarias puede ser la coyuntura que ponga en evidencia la necesidad de construir políticas más amplias que consideren la movilidad humana como una oportunidad en lugar de una amenaza. Evidentemente, en escenarios globalizados la migración se convierten en elemento estratégico de desarrollo. En este sentido, el Ecuador en consonancia con los tiempos actuales puede desarrollar políticas que faciliten la movilidad de ciudadanos y extranjeros hacia su territorio o fuera de el, para lo cual es conveniente que abandoné medidas que restrinjan la movilidad humana⁴³.

⁴³ En el momento que se elaboró la investigación el Ecuador contaba con diferentes medidas restrictivas de la movilidad humana, por ejemplo, exigir permiso de salida del país, medida que tiene un costo económico. Exigir tarjeta andina, el único país que al exige. exigir pasaporte judicial a la población colombiana para ingresar al Ecuador. Algunas de estas medidas han sido retiradas hace unos días. Sin embargo cabe anotar que los nacionales del Ecuador pueden entrar y transitar por Colombia con su cédula, no se le exigen más documentos. Por qué no hay reciprocidad en las exigencias de cada país. Las exigencias mencionadas se convierten en obstáculos para la movilidad humana.

Por otro lado, la información que aportaron las instituciones, también, pone en evidencia lo poco preparado que está el Ecuador para atender una crisis humanitaria de estas dimensiones. Existe gran desconocimiento de parte de los funcionarios y funcionarias del sector público respecto a los derechos de la población refugiada y no existe capacidad instalada (Infraestructura y profesionales) ni presupuesto para atender esta población. Asimismo, se acepta que existe la xenofobia y el maltrato de parte de las autoridades ecuatorianas hacia la población colombiana. De la misma manera, no se conoce una política estatal general que oriente el hacer institucional con respecto a esta población, por lo cual se cae en el activismo, esto ocurre también en el hacer de las ONG, ya sea que desarrollen los programas con dinero estatal o internacional. Otro hecho que causa extrañeza, es que en el Plan Nacional de Desarrollo para esta vigencia, elaborado por SENPLADES, no se trata el tema del refugio o los inmigrantes, allí, otra vez, el tema de los derechos de la población refugiada y su regularización, queda invisibilizado en la sección sobre la migración, que se refiere más a la migración ecuatoriana.

4. Recomendaciones para una propuesta de atención a la población colombiana irregular en el Ecuador.

- Dar a conocer por parte del gobierno nacional públicamente, a través de los medios masivos de comunicación (televisión radio, prensa), la posición oficial respecto a la población colombiana irregular en el Ecuador.
- No asignar la categoría de migrante económico a la población colombiana desplazada por el conflicto interno armado.
- Plantear una estrategia de atención para la población desplazada que contenga varios componentes que funcionen integralmente. a saber:
 - ❑ Puestos de atención a lo largo de la frontera, para registrar y atender a la población desplazada colombiana.
 - ❑ Trabajo interinstitucional con el consulado de Colombia para que expida las cédulas de personas indocumentadas.
 - ❑ Plantear una estrategia de regularización masiva a la población colombiana, por una vez, con el requisito mínimo, la cédula.
 - ❑ Trabajo de formación en derechos humanos, con énfasis en derechos de la población refugiada, par las funcionarias y funcionarios del sector publico, en particular, Ministerio de Inclusión Social y Económica, Ministerios de: educación, salud, trabajo. Ministerio de Relaciones Exteriores, los organismos de control: Ejército y Policía.
 - ❑ Trabajo con comunicadores, periodistas, directores de noticieros y programas de televisión en formación en derechos humanos, con énfasis en derechos de la población refugiada.
 - ❑ Diseñar políticas orientadas a conseguir el ejercicio de los derechos sociales y económicos de la población que se regularice mediante la estrategia mencionada.
- A propósito de la Asamblea Constituyente, considerar el tema migratorio de manera amplia que incluya políticas de integración y reconocimiento de derechos para la población inmigrante.
- Iniciar un trabajo intersectorial e interinstucional con miras a construir una política de movilidad humana en el Ecuador que no se restrinja al refugio.

- Promover una agenda conjunta con el gobierno colombiano de responsabilidades y acciones respecto la población colombiana en situación de refugio en el Ecuador.

5. Conclusión

El desplazamiento forzoso de más de cuatro millones de colombianos y colombianas es uno de los saldos trágicos del conflicto armado en Colombia durante varias décadas. Desde la implementación del Plan Colombia en el sur de Colombia y el inicio de las fumigaciones, a finales en el año 2000, muchas familias campesinas colombianas cruzaron la frontera con el Ecuador para proteger sus vidas, situación que se agravó con la llegada a la presidencia de Colombia de Álvaro Uribe Vélez quien agregó más terror en la zona con el inicio de su Plan Patriota y su Política de Seguridad Democrática, estrategias que facilitan la implementación de la Segunda Etapa del Plan Colombia, provocando el desplazamiento masivo y permanente de miles de familias huyendo hacia el Ecuador. Esta situación, que parece haberse convertido en una tendencia, ha desbordado la capacidad de atención y respuesta de las instituciones del Ecuador, por lo cual, a esta población desplazada se le violan de manera permanente todos sus derechos, comenzando por el más elemental, su regularización. En consecuencia, con base en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es urgente diseñar e implementar en el Ecuador estrategias que restituyan los derechos fundamentales de esta población y le permitan integrarse a la sociedad. Este hecho puede servir de coyuntura que le facilite al Ecuador la construcción de una política de movilidad humana que reconozca a la misma como una oportunidad en lugar de una amenaza.

Por otro lado, dado el actual estado de las relaciones entre los gobiernos de Ecuador y Colombia es evidente que construir agendas comunes se ha dificultado más, en particular en lo que se refiere al tratamiento de las consecuencias del conflicto armado interno colombiano en el Ecuador, aún así, hoy más que nunca se requiere de unir esfuerzos entre lo público y lo privado, la sociedad civil y el gobierno para buscar alternativas preactivas a la atención de la población en situación de refugio en el Ecuador.

Bibliografía

- ACNUR) *Compilación sobre desplazamiento forzado, Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*. (Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2005.
- ACNUR: Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, Agosto 2006 p. 70.
- Bolívar, Ingrid. *Violencia política y formación de Estado. Ensayo historiográfico sobre la dinámica regional de la violencia de los cincuenta en Colombia*. Bogotá. Cinep, Cesó, Uniandes.2006.
- Cinep, Boletín quincenal, Bogotá. Septiembre 10 a 24 de 2003.
- Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES).Colombia, Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado ¿Asunto militar o humanitario? boletín No 55. 2004. Disponible en: www.codhes.org.co
- CODHES. *La política del avestruz*, boletín No 58. 2005.
- CODHES. Caracterización del desplazamiento y el refugio en la frontera colombo-ecuatoriana. 2006. codhes@codhes.org.co
- Contraloría General de la República *La gestión de la reforma agraria y el proceso de incautación y extinción de bienes rurales*. Bogotá. 2005.
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vásquez Teófilo. *Violencia y política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción de Estado*. Bogota. Cinep. 2006.
- Ibáñez, Ana Maria. *La estabilización socioeconómica de la población desplazada*, Fundación Ideas para la Paz, Working Paper No. 3, Bogotá, Nov. 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo .2003-2006. Presidencia de la República de Colombia.
- Red de Solidaridad Social, Codhes, Pastoral Social. *Encuesta Nacional de población desplazada (2003)*. Disponible en [www. Red.gov.co](http://www.Red.gov.co).
- Secretariado Nacional de Pastoral Social y CODHES: “Desafíos para construir nación”, Feb. 2006.
- Uribe, María Teresa. *Las Soberanías en disputa: ¿Conflicto de identidades o de derechos?* *En*: Estudios políticos No. 15. Instituto de Estudios políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre. Medellín. 1999.
- Túpac-Yupanqui, L, *Refugiados Colombianos en Lago Agrio, Servicio Jesuita a Refugiados, SJR-Ecuador*. 2001.
- Werner, A. y Cassel, A, *Entre la ley y la realidad. La situación actual de los refugiados colombianos en el Ecuador*, INREDH, Quito. 2002.